

Importância da comunicação na implementação do gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil*

Julio Thadeu Silva Kettelhut

RESUMO

Descreve os princípios que orientaram a criação da Lei n. 9.433/97 (Lei das Águas). Enfatiza a necessidade de se tornarem realidade os princípios de democratização e descentralização, no que diz respeito à implementação dos preceitos de gestão dos recursos hídricos no Brasil, estabelecidos por essa Lei. Com relação à previsão, nessa Lei, da cobrança pelo uso da água, argumenta que, sem um adequado esclarecimento aos usuários sobre a destinação e o gerenciamento dessa cobrança, pode-se transmitir a impressão negativa de se estar criando mais um imposto. Salienta ser essencial a participação democrática da sociedade civil no gerenciamento desses recursos, a fim de que todos os cidadãos sintam-se comprometidos nesse processo.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente; Direito Ambiental; Direito da Água; Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Política Nacional de Recursos Hídricos; Lei n. 9.433/97; Lei das Águas; bacias hidrográficas; privatização.

ABSTRACT

This article describes the principles that determined the creation of Law n. 9.433/97 (Water Bill). It stresses the need to make the principles of democratisation and decentralisation a reality vis-à-vis the implementation of precepts, established by this Law, for water resources management in Brazil. Regarding the provision set out in this Law concerning a charge for water use, it argues that without a proper explanation of the destiny and management of the funds generated from this charge to users, a negative impression could be generated that is, the notion that another tax is being created. The article also emphasises the importance of the democratic participation of civilian society in the management of these resources in order for all citizens to be committed to the process.

KEYWORDS – Environment; Environmental Law; Water Law; National Water Resource Management System; Law n. 9.433/97; Water Bill; hydrographic basins; privatisation.

Julio Thadeu Silva Kettelhut é Engenheiro Civil e Gerente de Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

* Texto produzido pelo autor, baseado em conferência proferida no Painel I – Água, bem econômico e de domínio público – do Seminário Internacional “Água, bem mais precioso do milênio”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, em Brasília-DF, no auditório do Superior Tribunal de Justiça.

Existe uma necessidade urgente de tornar realidade os preceitos de gestão de recursos hídricos estabelecidos pela Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Porém, hoje, se por um passe de mágica fossem criados, de imediato, comitês de bacias hidrográficas em todo o País, não se teria condições de colocá-los em pleno funcionamento. Para torná-los operacionais, são necessários dados e informações que não foram obtidos ou não estão disponíveis, e mudanças de paradigmas culturais, econômicos e sociais, que ainda não foram realizados.

Os primeiros – obtenção e disponibilização de dados e informações – estão diretamente relacionados com os investimentos a serem feitos em estudos e pesquisas em cada região em foco. Dependem, basicamente, do real interesse dos entes públicos encarregados da gestão dos recursos hídricos em investirem nos diferentes setores que a compõe.

Quanto às mudanças, são resultados de um processo de longa duração a ser desenvolvido dentro da sociedade, com um alto grau de coerência e transparência nos seus propósitos. O sucesso desse processo está baseado no grau de credibilidade do mesmo perante os atores envolvidos.

A legislação brasileira sobre recursos hídricos é considerada uma das melhores e mais completas do mundo. Seus dispositivos criam uma oportunidade única para a sociedade se organizar e gerenciar um bem natural, a água, de uma forma descentralizada, com a participação de todos os setores interessados, tais como: usuários, sociedade civil organizada, entes públicos federais, estaduais e municipais. Essa Lei transfere à sociedade, por intermédio da participação nos comitês de bacias hidrográficas, grande parte do poder decisório da gestão de recursos hídricos.

Todavia, a atual situação da implementação da gestão de recursos hídricos no Brasil tem mostrado alguns contrastes. Apesar de a Lei das Águas ser a mais importante peça de uma legislação que vem ao encontro da aspiração da sociedade, tem-se encontrado por parte de alguns atores, tanto privados quanto públicos, resistências ou mesmo oposição à sua implantação. Diante desses fatos, surgem algumas perguntas. Por que uma Lei que traz tantos benefícios à sociedade tem tantas dificuldades em ser implementada? Por que existem reações negativas por parte daqueles que seriam beneficiados pela mesma? Por que pessoas dentro de entidades públicas que

hoje gerenciam recursos hídricos são contrários a sua implementação?

As possíveis razões desses últimos são mais fáceis de serem compreendidas, porque estariam, dentro de um entendimento preliminar e errôneo, perdendo parcela do poder que hoje detêm.

Porém, os demais não teriam os mesmos motivos. Uma das causas desse descrédito está relacionada a uma comunicação deficiente entre os técnicos do setor de recursos hídricos e a sociedade.

Nota-se que nesses últimos três anos, desde a promulgação da Lei n. 9.433/97, as reflexões de ordem técnica sobre o tema foram muito aprofundadas em alguns pontos; por exemplo, em assuntos relacionados com a outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos, enquadramento dos corpos de água e com o processo de implementação dos comitês de bacias hidrográficas.

Entretanto, à medida que os assuntos técnicos estão sendo mais estudados, têm-se a impressão, pelos discursos que fazem à sociedade, que os princípios que deram origem à Lei estão sendo esquecidos. Quando esses princípios não estão explícitos nas falas, os demais atores envolvidos, que muitas vezes não têm o conhecimento necessário para sua compreensão, ficam com a impressão, nos seus subconscientes, que o que está sendo dito não é bem aquilo a que estão aspirando. Esse mal entendimento refletirá, no futuro, na falta de apoio dos mesmos aos processos de votação e aprovação de leis e outros dispositivos legais, relacionados com a institucionalização dos sistemas de gerenciamento estaduais ou federal.

Quais princípios nortearam a criação da Lei n. 9.433/97? Um dos princípios básicos fundamentais foi o da descentralização do processo operacional e decisório. A descentralização administrativa poderia ser justificada somente pelas suas características ideológicas, estabelecidas em conceitos constantes da Agenda 21. Porém, no caso do Brasil, devido às suas dimensões continentais, diversidade cultural, econômica, social e ambiental, fica evidente que não há outro modo de gerenciar recursos hídricos se não for de forma descentralizada. Tomando como exemplo o controle do uso dos recursos hídricos, tanto sob o ponto de vista da quantidade como da qualidade, chega-se à conclusão, rapidamente, da dificuldade de exercer, de forma efetiva, uma fiscalização da utilização correta dos mesmos. É impossível, de-

vido à quantidade de usuários e de sua distribuição geográfica, executar um gerenciamento de forma centralizada, tanto em nível federal quanto estadual.

O princípio da descentralização, previsto na Lei das Águas, é o de descentralizar no nível da bacia hidrográfica, ou seja, para as agências de água ou de bacia, sob o comando do respectivo comitê de bacia hidrográfica. Quando os representantes do Governo Federal não a praticam, ou os dos Estados reclamam da não-descentralização de atribuições inerentes da União aos mesmos, porém não descentralizam as suas para os Municípios e comitês de bacias, seus argumentos perdem força, criando, junto à sociedade civil e usuários, um descrédito aos organismos públicos de gerenciamento. Esses procedimentos são negativos para a implementação dos sistemas de gerenciamento de recursos hídricos.

O princípio da descentralização, presente na Lei das Águas, não se prende somente aos aspectos de natureza administrativa, mas também aos de ordem técnica. Estes dizem respeito aos estudos realizados sem a participação e envolvimento dos setores objeto dos mesmos. O estilo “nós temos os melhores técnicos e, portanto, sabemos o que é melhor para vocês”, embora ultrapassado, é ainda largamente praticado por órgãos públicos. A despeito de, em alguns casos, as condições administrativas, políticas e econômicas locais dificultarem aos órgãos públicos atuar de forma diferente, esse procedimento não induz a sociedade a se envolver na solução do problema, causando obstáculos à sua resolução.

Outro princípio fundamental é o da democratização. A Lei n. 9.433/97 prevê que as decisões sobre gerenciamento se deem no âmbito do comitê de bacia hidrográfica, por meio da aplicação dos instrumentos de gestão. Prevê, também, que a somatória dos representantes dos três níveis do Poder Executivo (federal, estadual e municipal) nesse fórum seja de, no máximo, 50% do total de membros. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por intermédio da Resolução n. 5, diminuiu essa percentagem para no máximo 40%, aumentando a participação da sociedade civil e usuários nas decisões dos comitês. Todavia, nem todos os Estados possuem dispositivos em suas leis estaduais que contemplem essa participação. Leis estaduais anteriores à promulgação da Lei das Águas, às vezes, não prevêm essa proporcionalidade, privilegiando seto-

O conhecimento, pelos atores, do que significa uma gestão integrada de recursos hídricos e dos benefícios sociais, econômicos e ambientais que esta traz à população da bacia hidrográfica, aumentará a participação dos mesmos no processo decisório estabelecido para os comitês de bacias hidrográficas.

res públicos. Em alguns Estados, até a figura dos comitês de bacia ou de outro fórum que permita a participação da sociedade não está prevista.

É importante que também as legislações estaduais privilegiem os segmentos sociais e produtivos, no que diz respeito à participação na implementação de sua política de recursos hídricos. Os seus sistemas deverão evoluir para o aumento da participação civil, porque somente desse modo terão condições de obter o sucesso desejado. Uma das consequências negativas mais previsíveis da presença deficiente desses setores no processo decisório diz respeito à implantação do instrumento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Como serão os usuários que irão pagar pelo uso, caso estes não participem, poderão dificultar o início da cobrança pelo uso da água ou até mesmo impedi-la de acontecer.

A real democratização pressupõe que o processo decisório seja aceito por todos os atores envolvidos; para tanto, é importante que o mesmo seja transparente e tenha publicidade. A transparência e a publicidade na execução das ações são fundamentais para criar essa credibilidade.

O terceiro princípio fundamental é o da água ser um bem econômico. A Lei n. 9.433/97 prevê esse reconhecimento e pretende, com sua aplicação, dar ao usuário uma indicação do real valor desse bem público, incentivando a racionalização do seu uso.

A aplicação desse instrumento de gestão é, talvez, o maior gerador de receio da sociedade com relação à implementação do sistema. É natural, pelo seu desconhecimento sobre o assunto. Os conceitos que fundamentaram a Lei são muito parecidos com os da cobrança condominial. A sociedade local se reúne no comitê para resolver um problema existente na bacia relacionado com o uso dos recursos hídricos. As pessoas, então, decidem qual será o custo para resolvê-lo (acrescido das despesas relacionadas com a operação e manutenção do sistema de gerenciamento), qual será sua capacidade de pagamento e quais serão os horizontes de implementação do plano. Esses custos deverão ser divididos entre os usuários, não necessariamente de forma igualitária. Poderá haver valores diferenciados entre usuários ou dentro de um mesmo segmento, diferenciado em termos geográficos. Por exemplo, um irrigante cujo empreendimento se situa à montante poderá pagar mais que outro localizado à jusante. É importante ressaltar que a Lei das Águas prevê que a cobrança será utilizada, em financiamento de estudos e ações. O pagamento da soma das despesas de operação e manutenção do sistema (gastos com a agência de bacia, comitê, ANA etc.), têm de obedecer ao limite de 7,5% do valor total arrecadado.

Um detalhe relevante previsto nessa Lei é que a situação na qual se permite que os recursos sejam aplicados a fundo perdido é uma exceção, somente podendo ser utilizada quando o comitê de bacia assim decidir. Essa particularidade é importante porque deixa claro que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos não vem nem deve vir a substituir os recursos orçamentários do Estado. Vem, sim, facilitar as ações de todos os atores, inclusive do Estado, mediante o financiamento de obras e ações. Esse financiamento poderá servir como um fundo financeiro de apoio a empresas públicas, prefeituras ou usuários, por meio de juros favoráveis, decididos pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica.

Como nos temas anteriores, alguns técnicos, ao fazerem suas palestras, citam resultados de estudos que estimam os preços a serem cobrados em um determinado Estado ou região.

Dizem que os mesmos deverão ser de, no máximo, "x" reais por metro cúbico. Mesmo quando a intenção é a de mostrar que os valores serão irrisórios, o resultado é que a sociedade, em geral, recebe essas informações como se fossem justificativas para a implantação de mais um imposto. Entendem que a cobrança se dará de forma igualitária, com valores já decididos pelos governos, sem a participação dos interessados, com intervenções, objetivos e metas já estabelecidos, ou seja, com todas as características de um imposto.

Outro tipo de discurso que causa problema para a implementação da cobrança é aquele que cita que os recursos arrecadados serão aplicados em substituição a outros de origem orçamentária, que poderão ser destinados à educação, saúde etc. em outras regiões. Os recursos oriundos da cobrança deverão ser utilizados em ações, obras, projetos relacionados com a melhoria da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, na bacia hidrográfica de sua origem. A população paga impostos normais para ter serviços sociais e de infra-estrutura básica, de responsabilidade dos respectivos governos. A tentativa de substituir a origem desses recursos transmite à sociedade a impressão de se estar criando um novo imposto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe a necessidade de se estabelecer uma relação de confiança entre os atores. Isso se consegue tornando realidade os princípios de democratização e descentralização, implantados com transparência e publicidade. Esses condicionantes são essenciais para se criar uma "predisposição a participar" nos segmentos envolvidos. Essa predisposição para participar é muito importante, não só no sentido de facilitar a aceitação dos preceitos da Lei n. 9.433/97 pelos usuários e sociedade civil, como também para promover a integração institucional, visando a gestão conjunta de bacias hidrográficas que contenham rios com diferentes domínios.

O conhecimento, pelos atores, do que significa uma gestão integrada de recursos hídricos e dos benefícios sociais, econômicos e ambientais que esta traz à população da bacia hidrográfica, aumentará a participação dos mesmos no processo decisório estabelecido para os comitês de bacias hidrográficas. Essa difusão de conhecimento necessita ser estabelecida, na maioria dos casos, de uma forma sistemática. Envolve, basicamente, a capa-

citação e o treinamento de técnicos e usuários, campanhas de divulgação para a sociedade, cursos, palestras e eventos na mídia, orientados no sentido de atingir a todos os atores. Esse conjunto de atividades que poderia ser denominado de “educação para a gestão de recursos hídricos”, é de fundamental importância para a implementação da Lei das Águas no Brasil.

A preparação de toda a sociedade, setores públicos e privados, para receber e implantar a Lei fica cada vez mais evidente e necessária. Fica também claro que o meio mais eficiente para combater os interesses contrários ao “espírito” de descentralização e democratização é incrementar o crescimento, dentro da sociedade civil e dos setores usuários, do desejo de mudança, mediante critérios estabelecidos na Lei das Águas. Como se trata de mudanças de paradigmas, esse processo de aceitação somente se concretizará por meio da educação ambiental voltada para recursos hídricos. Essa Lei, quando estiver totalmente implementada, revolucionará a Administração Pública, pelo menos no que concerne ao manejo do gerenciamento de recursos hídricos.

É importante, portanto, que ao se falar sobre gestão de recursos hídricos, as pessoas tenham sempre o cuidado de preservar e explicitar os princípios que deram origem à Lei das Águas. Esses princípios são fundamentos básicos, largamente aceitos e assimilados pela sociedade civil e usuários. Os desvios de linguagem, mesmo aqueles pronunciados sem a intenção de contrariar esses fundamentos, causam impactos negativos nas pessoas que recebem as informações, que poderão refletir na implementação da Política e do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Finalmente, a gestão dos recursos hídricos foi sempre estudada, pelos técnicos do setor, sob a ótica de solucionar conflitos. Todos os nossos sistemas de gerenciamento estão organizados para alcançar esse objetivo, para atingir uma gestão racional e sustentável dos recursos hídricos. Todavia, trabalhos científicos recentes têm mostrado que a água, ao invés de ser causa de conflitos, deve ser encarada como um bem natural cuja gestão poderá ocasionar a união dos povos. Essa perspectiva promissora, de uma construção conjunta, deve ser perseguida por todos os envolvidos e é totalmente coerente com a filosofia da Lei das Águas.